

Processo:	eTC-5128.989.22-5
Órgão:	Estado de São Paulo
Governadores:	João Dória (até 31/03/2022) Rodrigo Garcia (a partir de 01/04/2022)
População estimada¹:	46.649.132
Exercício:	2022
Matéria	Contas do Governador (retorno)

Excelentíssimo Conselheiro Antonio Roque Citadini,

Na 1ª sessão extraordinária do Tribunal Pleno, realizada em 21/06/2023, foi deliberada a realização de diligência visando obter informações relacionadas às renúncias de receitas concedidas pelo Governo do Estado.

A diligência foi motivada pelas conclusões da instrução, que enfrentou limitações decorrentes da ausência de recebimento de informações sob a condição de sigilo, o que representa retrocesso em relação ao entendimento estabelecido pelo próprio Estado durante a análise das Contas do Governador de 2021.

Em razão dos fatos apresentados, a Fiscalização apontou que não era possível conhecer a renúncia incorrida em 2022 nem o benefício social e econômico decorrente dos recursos não recebidos de grandes ou pequenas empresas.

De modo a contornar esta limitação, a Presidência, por intermédio do Ofício GP nº 1.971/2023 (evento 188.4), noticiou o Secretário de Estado da Fazenda e Planejamento sobre a deliberação plenária e solicitou que todas as informações disponíveis sobre tais renúncias fossem encaminhadas ao TCE-SP até as 12 horas do dia 26/06/2023. A diligência em questão foi atendida por meio do SEI nº 017.00015422/2023-50.

¹ Estimativa mais recente da população residente no Estado (em 2021), de acordo com o IBGE. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/panorama>. Acesso aos 27/06/2022.



O processo foi posteriormente encaminhado à Diretoria de Contas do Governador (DCG), que assim concluiu:

Como demonstrado, boa parte das informações ora encaminhadas são as mesmas enviadas em respostas às requisições, por isso, as análises já constam do relatório de instrução.

Não há evidências de transparência suficiente, de modo a atender às recomendações formuladas pelo Ministério Público de Contas e Nota Recomendatória da Atricon nº 01/20235, em prejuízo ao controle social (evento 201.4, fl. 09).

A d. PFE, por seu turno, ratificou seu entendimento favorável aos demonstrativos em análise nos seguintes termos:

A Procuradoria da Fazenda do Estado reitera suas precedentes manifestações (Eventos 119, 121, 175 e 177) pela emissão de parecer prévio favorável as Contas do Governador do exercício de 2022, destacando, consoante fl. 08 do Evento 191, que o Parecer PAT 05/2023, "ao analisar o alcance da recente alteração promovida pelo artigo 45 da Lei Complementar Federal no 187, de 16.12.2021, com a introdução do inciso IV ao § 3o do artigo 198 do Código Tributário Nacional, em linha com a jurisprudência administrativa, concluiu que as solicitações de informação acerca de benefícios fiscais, formuladas pelo Tribunal de Contas do Estado ou pela Controladoria Geral do Estado, devem ser atendidas, preferencialmente após anonimização dos dados. No entanto, ressaltou que eventuais solicitações, desses órgãos de controle, que abranjam dados cobertos por sigilo fiscal que não sejam passíveis de anonimização, ou cuja anonimização torne insuficiente a informação, devem também ser atendidas, porém mediante transferência de sigilo ao solicitante, observado o disposto no artigo 198, § 1o, II, ou §2o, do CTN", não havendo que se falar, portanto, e com a vênua devida, em negativa de informações a esse E. Tribunal, por parte do Estado, sob alegação de sigilo fiscal (evento 203.1).

Após as supracitadas manifestações, retornaram os autos ao Ministério Público de Contas.

É o breve relatório.



Passando-se à análise do mérito, nota-se que a PFE e a Secretaria de Receita Estadual (por meio da Informação nº 216/23 - SRE-G) reforçam a tese expressa no Parecer PAT/PG nº 05/2023, que versa sobre o suposto sigilo aplicável às informações relacionadas aos benefícios fiscais.

Entretanto, não se pode olvidar que a Lei Complementar nº 187/2021 acrescentou o inciso IV ao § 3º do artigo 198 do CTN reconhecendo expressamente que “não é vedada a divulgação de informações relativas a [...] incentivo, renúncia, benefício ou imunidade de natureza tributária cujo beneficiário seja pessoa jurídica”.

A matéria, inclusive, foi tratada pela e. Conselheira Cristiana de Castro Morais na Sessão Plenária de 21/06/2023, oportunidade em que destacou o visível conflito entre o entendimento do Estado e a literalidade da legislação:

Entendo que não resta dúvida quanto às prerrogativas fiscalizatórias desta Casa, em confronto com os princípios de sigilo fiscal dispostos no artigo 198 do CTN, a qual foi dissipada frente a alteração trazida pela Lei Complementar Nº 187/2021, de 16/12/2021, que incluiu o inciso IV no § 3º do artigo 198 do Código Tributário Nacional, que estabelece não ser vedada a divulgação de informações relativas a “incentivo, renúncia, benefício ou imunidade de natureza tributária cujo beneficiário seja pessoa jurídica” (evento 188.2, fls. 36, g.n.).

Na mesma linha, o e. Conselheiro Renato Martins Costa destacou a importância desta alteração normativa e a dificuldade de se conciliar as interpretações oriundas do Parecer PAT/PG nº 05/2023 com a redação atual do CTN:

[...] houve uma expressiva alteração legislativa, incluindo-se dispositivo no Código Tributário Nacional, a partir de uma Lei Complementar de dezembro de 2021, a Lei nº 187, que arrola, dentro das exceções a sigilo tributário, um dispositivo específico que, portanto, exclui do sigilo – inciso IV do artigo 198 – incentivo, renúncia, benefício ou imunidade de natureza tributária, cujo beneficiário seja pessoa jurídica.

Então, isso se afasta da proteção do sigilo, e se afasta para quem? Sem destinatários específicos; afasta-se nos termos da exceção. O sigilo tributário é a regra, as exceções estão dispostas nos incisos do § 3º do artigo 198, aos quais se acresceram duas situações, dentre elas essa que, no particular, nos interessa.



*Não tive acesso ao conteúdo do sempre respeitável e respeitado parecer da Procuradoria Geral do Estado, que supera essa norma e que, de alguma maneira, a entende dispensada nas situações que deve discriminar, mas **me parece um exercício interpretativo difícil de consolidar, de se fazer, considerada a literalidade da legislação.** (evento 188.2, fls. 24/25, g.n.).*

Além disso, nota-se que mais uma vez a Administração Estadual deixou de apresentar casos concretos nos quais seria cabível a aplicação do sigilo fiscal. Não há exemplos, ainda que anonimizados, de demonstrativos contendo cálculos que evidenciem a exposição econômico-financeira a que se sujeitariam os beneficiários de renúncias caso as informações requeridas pela DCG fossem transmitidas ao TCE-SP com o nível de detalhamento exigido.

Chama a atenção, em especial, que dentre as dez pastas anexas encaminhados nesta oportunidade, apenas três tragam fatos novos para a Fiscalização (evento 201.4, fl. 05), pois as demais referem-se a diversas respostas já encaminhadas e devidamente analisadas pela instrução em oportunidades pretéritas.

Dentre as poucas informações adicionais ora trazidas, a Fiscalização chegou a constatar até mesmo divergências de valores (no caso, dos créditos outorgados em 2022, conforme anexo I do processo SEI 11026/2003-88), fato este que suscita a apresentação de esclarecimentos por parte da Secretaria da Fazenda e Planejamento (evento 201.4, fl. 07).

A documentação apresentada evidencia, ainda, incompatibilidade entre as fases de planejamento e execução das renúncias, uma vez que a renúncia fruída no exercício de 2022, (base para a LDO 2024) totalizou R\$ 46,45 bilhões, sendo inferior, portanto, ao valor previsto na LDO 2022 (R\$ 53,15 bilhões) (evento 201.4, fl. 07).

Outrossim, criticável a não apresentação de informações detalhadas sobre a renúncia total estimada ou fruída por beneficiário, especialmente para as pessoas jurídicas, o que pode indicar a insistência na manutenção de indevido sigilo ou (cenário ainda mais grave) a falta de conhecimento por parte da Secretaria da Fazenda e Planejamento sobre o montante exato das renúncias (exceto no que diz respeito ao crédito outorgado).

Tampouco foram apresentados monitoramentos e avaliações dos benefícios socioeconômicos decorrentes das renúncias fiscais concedidas. Cumpre frisar que é fundamental a existência de uma análise criteriosa dos impactos das renúncias para garantir que



estas contribuam para o desenvolvimento econômico e social do Estado (e.g. por meio da geração de empregos, do fomento a investimentos e da promoção da inclusão social). Sem esta análise, é inviável, tanto para o Controle Externo quanto para a própria Administração Estadual, analisar e corrigir possíveis distorções, como a concentração indevida de benefícios em determinadas empresas e setores ou a falta de contrapartidas sociais.

A falta de transparência sobre as renúncias concedidas foi bem evidenciada pela DCG, que salientou o fato de as recomendações formuladas pelo MPC-SP e constantes da Nota Recomendatória da Atricon nº 01/2023 ainda não serem atendidas de forma adequada pelo Governo Estadual:

Não há evidências de transparência suficiente, de modo a atender às recomendações formuladas pelo Ministério Público de Contas e Nota Recomendatória da Atricon nº 01/2023, em prejuízo ao controle social.

Há riscos de auditoria mapeados e questões que permanecem sem respostas, em decorrência da não existência de informação da renúncia fruída por contribuinte:

- a) Diagnóstico de fruição de benefícios fiscais em desacordo com a legislação instituidora e cumprimento de pré-requisitos necessários ao usufruto do benefício; ou, avaliação da adequação de ausência de exigências ou pré-requisitos ou contrapartidas socioeconômicas;*
- b) Análise particularizada de metodologias que justifiquem o direcionamento do benefício para contribuintes saudáveis financeiramente, em setores econômicos oligopolistas⁶ e com alta demanda, em detrimento de outros;*
- c) Identificação e conhecimento dos critérios de escolha dos contribuintes e/ou setores merecedores de usufruir dos recursos públicos que foram renunciados, em detrimento de outros setores;*
- d) Percepção da fruição cumulativa indevida de benefícios fiscais;*
- e) Desvios de finalidade na concessão de benefícios;*
- f) Conferência do cálculo da renúncia/benefício fiscal estimada, constante das LDOs;* g) *Apuração de maiores beneficiários em detrimento de outros, além da percepção se na região geográfica onde está localizado o beneficiário, há o desenvolvimento esperado e que justifica a renúncia: emprego, renda, desenvolvimento*
- h) Comparação com os devedores da dívida ativa e identificação de eventuais contribuintes que não pagam os parcelamentos de tributos, e são os maiores beneficiários (evento 201.4, fls. 09/10, g.n.).*

Estes e outros apontamentos já realizados pela instrução (em especial por meio do relatório de evento 99) justificam a necessidade de atuação do Sistema de Controle Interno,



desde a concessão até o monitoramento dos benefícios fruídos, de modo a verificar o cumprimento dos requisitos legais, a correta mensuração dos benefícios, o controle de sua utilização e a avaliação de resultados.

Ante o exposto, o Ministério Público de Contas reitera, na íntegra, seu posicionamento pela rejeição dos presentes demonstrativos conforme manifestações acostadas nos eventos 125.1 e 181.1.

Por fim, tendo em virtude o reincidente descumprimento das determinações emitidas pelo TCE-SP, bem como a sonegação de documentos e informações com o nível de detalhamento necessário para o pleno exercício das atividades de controle, reforça-se a proposta de aplicação das multas previstas no art. 104, incisos V e VI, da LCE nº 709/1993².

Com a brevidade demandada na hipótese,

São Paulo, 27 de junho de 2023.

Leticia Formoso Delsin Matuck Feres
Procuradora-Geral do Ministério Público de Contas

² LC nº 709/1993: “Artigo 104 - O Tribunal de Contas poderá aplicar multa de até 2.000 (duas mil) vezes o valor da Unidade Fiscal do Estado de São Paulo (UFESP) ou outro valor unitário que venha a substituí-la, aos responsáveis por: [...] V - sonegação de processo, documento ou informação, em inspeções ou auditorias realizadas pelo Tribunal de Contas; e VI reincidência no descumprimento de determinação ou instruções do Tribunal de Contas. § 1º - Ficarà sujeito à multa prevista neste artigo aquele que deixar de dar cumprimento à decisão do Tribunal de Contas, salvo motivo justificado”.

